УДК 614 https://doi.org/10.23947/2541-9129-2021-4-14-18

К вопросу об организационных проблемах государственного пожарного надзора в связи с вступлением в силу федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации

С. Е. Мордвиненко[1], Д. С. Пикуш[2], А. В. Ершов[2]
[1] ОНДиПР г. Ростова-на-Дону ГУ МЧС РФ по РО (г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация)
[2]Академия ГПС МЧС России (г. Москва, Российская Федерация)

Введение. В связи с обновлением законодательной базы рассматривается возможность внедрения так называемых «бесшовных» межведомственных процессов в сфере пожарного контроля и надзора. Показано, как недостаточно четко отрегулированные действия ведомств могут стать фактором, снижающим эффективность работы в данной сфере и тормозящим ее развитие. Отмечена важность Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В то же время признаются значимые сложности его практического применения. Со ссылками на источники показано, что, обращаясь к данной проблеме, ученые демонстрируют или глобальный, укрупненный подход, или, наоборот, изучают частные случаи в границах одного региона, применительно к конкретной группе объектов пожарного контроля и надзора. Актуальность представленной работы заключается в том, что авторы предлагают адекватное решение универсальных организационных проблем.
Постановка задачи. Отправная точка в решении задач данной научной работы — изучение текста Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». С точки зрения правоприменительной практики авторам предстояло оценить нововведения в деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России, по возможности выявить слабые места, привести аргументы в пользу преобразований организационных и, в частности, коммуникационных процессов, обозначить пути решения проблем.
Теоретическая часть. Новый документ рассмотрен как элемент эволюционного процесса государственной политики в сфере контроля за соблюдением обязательных требований, в том числе в сфере пожарной безопасности. Выявлены основные дисбалансы, которые потенциально могут снизить эффективность работы профильных подразделений МЧС. Так, Положение о пожарной безопасности предусматривает сбор, уточнение и ежегодную актуализацию учетных сведений об объектах надзора. При этом в документе даны лишь наименования процедур. Нет схемы действий, которая увязывает объект надзора с такими особенностями субъекта (должностного лица), как: знания, опыт, служебная загруженность, навыки работы в интернете, с компьютерной или цифровой техникой, техническая и организационная доступность информационных ресурсов. Согласно приведенной статистике, острая потребность в соответствующих адекватных решениях продиктована объективными причинами. Указаны конструктивные и сравнительно легко реализуемые меры по преодолению выявленных дисбалансов.
Выводы. Представленные в данной статье результаты научной работы демонстрируют направление дальнейшего совершенствования профессиональной деятельности специалистов по пожарному контролю и надзору, а также ведомства в целом. Итоги изысканий позволяют утверждать, что на современном этапе в России (и, в частности, в Ростовской области) есть информационная база, достаточная для улучшения ведомственных процессов. Основными слабыми местами системы следует признать два фактора. Это явно недостаточная цифровизация подразделений и отсутствие высококачественных коммуникаций между ведомствами различных уровней и профилей.

Ключевые слова: государственный пожарный надзор, государственный контроль, рискориентированный подход.

Для цитирования: Мордвиненко, С. Е. К вопросу об организационных проблемах государственного пожарного надзора в связи с вступлением в силу федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации / С. Е. Мордвиненко, Д. С. Пикуш, А. В. Ершов // Безопасность техногенных и природных систем. — 2021. — № 4. — С. 14–18. https://doi.org/10.23947/2541-9129-2021-4-14-18

On the issue of organizational problems of state fire supervision in connection with the entering into force of the federal law on state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation

S. E. Mordvinenko[1], D. S. Pikush[2], A. V. Ershov[2]

[1] Department of Supervision and Preventive Work, Rostov-on-Don Central Administration for the Ministry of Emergency Situations of the Russian Federation for the Rostov Region (Rostov-on-Don, Russian Federation)

[2] Academy of State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia (Moscow, Russian Federation)

Introduction. Due to the updating of the legislative framework, the possibility of introducing the so-called "seamless" interdepartmental processes in the field of fire control and supervision is considered. The paper shows how insufficiently well-regulated actions of departments can become a factor that reduces the efficiency of work in this area and hinders its development. The importance of Federal Law No. 248-FZ of July 31, 2020 "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" was noted. At the same time, significant difficulties of its practical application are recognized. With references to the sources, it is shown that, addressing this problem, scientists demonstrate either a global, enlarged approach, or, conversely, study particular cases within the borders of one region, in relation to a specific group of objects of fire control and supervision. The relevance of the presented work lies in the fact that the authors offer an adequate solution to universal organizational problems.

Problem Statement. The starting point in solving the tasks of this scientific work is the study of the text of Federal Law No. 248-FZ of July 31, 2020 "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation". From the point of view of law enforcement practice, the authors had to evaluate innovations in the activities of the state fire supervision bodies of the Ministry of Emergency Situations of Russia, identify weaknesses if possible, make arguments in favor of organizational and, in particular, communication processes, identify ways to solve the problems.

Theoretical Part. The new document is considered as an element of the evolutionary process of state policy in the field of monitoring the compliance with mandatory requirements, including in the field of fire safety. The main imbalances that can potentially reduce the efficiency of the relevant departments of the Ministry of Emergency Situations have been identified. Thus, the Regulation on Fire Safety provides for the collection, clarification and annual updating of accounting information about the objects of supervision. At the same time, only the names of procedures are given in the document. There is no scheme of actions that links the object of supervision with such features of the subject (official) as: knowledge, experience, workload, Internet skills, computer or digital technology, technical and organizational availability of information resources. According to the statistics, the urgent need for appropriate adequate solutions is dictated by objective reasons. Constructive and relatively easy-to-implement measures to overcome the identified imbalances are indicated.

Conclusions. The results of scientific work presented in this article demonstrate the direction of further improvement of the professional activities of specialists in fire control and supervision, as well as the department as a whole. The results of the research suggest that at the present stage in Russia (and, in particular, in the Rostov region) the information base is sufficient to improve departmental processes. Two factors should be recognized as the main weaknesses of the system. This is clearly insufficient digitalization of departments and the lack of high-quality communications between departments of various levels and profiles.

***Keywords*:** state fire supervision, state control, risk-oriented approach.

***For citation*:** S. E. Mordvinenko, D. S. Pikush, A. V. Ershov. On the issue of organizational problems of state fire supervision in connection with the entering into force of the federal law on state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation. Safety of Technogenic and Natural Systems. 2021; 4: 14−18. https://doi.org/10.23947/2541-9129-2021-4-14-18

Введение. До определенного времени значительную теоретическую и прикладную сложность представляла координация государственного и муниципального контроля и надзора [1–3]. Как частный случай обозначенной проблемы рассматривались дисбалансы, обусловленные невозможностью выстроить так называемые «бесшовные» процессы в сфере пожарного контроля и надзора. Недостаточно четко отрегулированные действия ведомств различных уровней могли быть фактором, снижающим эффективность работы в этой сфере и тормозящим ее развитие [4]. В научной, профессиональной и законодательной среде обсуждались необходимые изменения действующего законодательства [5, 6]. Их итогом должен был стать новый регламент. Таковым оказался закон, определяющий задачи государственного и муниципального контроля. Он вступил в силу летом 2020 года и ознаменовал новый этап развития сферы надзора (в том числе пожарного), которая теперь может ориентироваться на единый базовый законодательный акт. При этом следует

признать значимые практические сложности, способные стать препятствием роста результативности рассматриваемой деятельности. Отметим, что, обращаясь к данной проблеме, ученые демонстрируют или глобальный, укрупненный подход, или, наоборот, изучают частные случаи в границах одного региона, применительно к конкретной группе контролируемых объектов [7]. Актуальность представленной работы заключается в том, что в ней предложено решение универсальных организационных проблем. С одной стороны, с ними сталкиваются сколь угодно малые подразделения пожарной охраны и надзора. С другой — исследуемые процессы масштабируются и могут реализоваться на федеральном уровне.

Постановка задачи. Задачи данной научной работы связаны с изучением текста Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В этом документе авторов представленной статьи в первую очередь интересуют нововведения в деятельности органов государственного пожарного надзора Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС). Научные изыскания в данном направлении позволили разрешить сложности применения некоторых положений и обозначить возможные пути решения.

Теоретическая часть. 31 июля 2020 года вступил в силу Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[1]. Документ следует рассматривать как элемент эволюции государственной политики в сфере контроля за соблюдением обязательных требований. В частности, рассматриваемый законодательный акт развивает положения федеральных законов о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля от 08.08.2001 № 134-ФЗ и от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

В качестве законодательно предложенных новаций следует отметить:

— новые надзорные процедуры;

— акцентирование значимости добросовестного соблюдения требований;

— ориентацию на внедрение современных информационных технологий, то есть цифровизацию контрольной (надзорной) деятельности.

В рамках исследуемого документа актуализировано Положение о федеральном государственном пожарном надзоре[2]. Одно из условий эффективности такой деятельности — своевременный и полный учет объектов, поднадзорных МЧС России.

Для этих целей Положение предусматривает сбор, уточнение и ежегодную актуализацию учетных сведений об объектах надзора. Следует уточнить, что в данном случае установлены наименования процедур. Речь не идет о схеме действий, которая увязывает объект надзора с такими особенностями субъекта (должностного лица), как:

— профессиональные знания,

— опыт работы в органах государственной власти или местного самоуправления,

— служебная загруженность,

— навыки работы в интернете, с компьютерной или цифровой техникой,

— техническая и организационная доступность всех необходимых информационных ресурсов.

Иными словами, в распоряжении рядового сотрудника территориального отдела должна быть рабочая схема оперативных и качественных информационных взаимодействий. Приведем пример. Специалист должен точно знать, куда и каким образом направить запрос для получения сведений по учету объектов надзора. Причем система коммуникаций должна исключать любую неоднозначность, которая впоследствии может быть истолкована как увод объектов от учета и надзора. Недопустимо в этом случае предлагать исполнителю неопределенный или незакрытый перечень источников информации.

Действующая редакция Положения в этом смысле не доработана.

Отметим еще одно очевидно слабое место действующей версии документа. Его авторы исходят из того, что человек будет обрабатывать и анализировать поступающие данные, в том числе колоссальных объемов.

Примером может быть один из аспектов применения рискориентированного подхода. Так, к категориям риска необходимо относить даже те земельные участки, на которых не размещаются здания и сооружения. Следовательно, эти объекты нужно учитывать и контролировать — в том числе проводить плановые

[1] Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» / Государственная Дума ; Совет Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. № 31. Ч. I. Ст. 5007.

[2] Положение о федеральном государственном пожарном надзоре от 12 апреля 2012 г. № 290 / Правительство Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 17. Ч. III. Ст. 1964.

контрольные (надзорные) мероприятия. В соответствии с действующим порядком таким участкам, безусловно, должна быть присвоена категория умеренного риска[3].

По данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в ноябре 2021 года на территории Ростова-на-Дону зарегистрировано 149 936 земельных участков без учета земель, на которых работы по межеванию не проводились. В масштабе Ростовской области речь идет о 2 124 923 участках и 3 011 596 объектах капитального строительства[4].

При этом штатная численность отдела надзорной деятельности и профилактической работы по Ростову-на-Дону — 45 человек. Очевидно, что они не могут проанализировать единовременно поступившие данные такого объема и сопоставить их с уже имеющимися сведениями. Или же придется заниматься только этим и остановить всю остальную профильную деятельность организации. Условно примем 1 минуту за среднее время обработки сведений об одном земельном участке. Значит, для обработки всех данных потребуется 6,94 рабочего дня непрерывной работы всего отдела.

Таким образом, законодательно предусмотренный тотальный государственный надзор сводится на нет отсутствием человеческих, временны́х и иных ресурсов.

Аналогичная ситуация и с проведением контрольных (надзорных) мероприятий при таком количестве объектов надзора. Рассмотрим пример с участком, отнесенным к категории умеренного риска, благодаря чему плановые контрольные (надзорные) мероприятия на нем проводятся не чаще одного раза в 6 лет. Как в этом случае нужно будет отнестись к ситуации, если нарушения требований пожарной безопасности на данном участке станут причиной причинения вреда здоровью человека или его гибели? Совершенно очевидно, что для оценки полноты реализации государственного надзора надзорные или следственные органы могут использовать условные разумные периоды проведения мероприятий. Негативными примерами в данном случае будут явно неадекватные верхние пределы сроков (допустим, десятки лет). Отметим также: исполнителей, безусловно, должна дисциплинировать мысль, что виновное лицо в рядах органов пожарного надзора всегда будет найдено.

Наиболее эффективным решением представляется оптимизация числа объектов надзорной деятельности путем безусловного отнесения земельных участков рассмотренного типа к низкой категории риска и отказа от необходимости проведения в отношении них плановых контрольных (надзорных) мероприятий.

Еще один путь решения проблемы — повышение категории риска при наличии подтвержденных данных о нарушениях требований пожарной безопасности на незастроенных (пустующих) земельных участках и (или) в связи с происшедшими на них пожарами.

Кроме того, следует законодательно утвердить ежегодное предоставление учетных сведений об объектах защиты из Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, осуществляющей учет и регистрацию земельных участков и капитальных строений. При этом данные должны поступать в режиме «без запроса». То есть орган надзора не должен инициировать трансфер сведений, он сможет гарантированно получать их в любом случае в установленное время.

Выводы. Оперативное разрешение теоретической и правоприменительной неоднозначности описанных законодательных новелл позволит избежать дискредитации органов контроля и надзора, а также МЧС России. К тому же такой подход улучшит организационные и психологические условия профессиональной деятельности должностных лиц, обеспечит им возможность выполнять обязанности своевременно и в полном объеме.

Представленные в данной статье результаты научной работы демонстрируют направление дальнейшего совершенствования работы специалистов по пожарному контролю и надзору, а также ведомства в целом. Итоги изысканий позволяют утверждать, что на современном этапе в России (и, в частности, в Ростовской области) есть информационная база, достаточная для повышения эффективности пожарного контроля и надзора. Основными слабыми местами системы следует признать два фактора. Первый: уровень цифровизации подразделений и так называемых цифровых компетенций ряда специалистов. Второй: отсутствие прямых, четких и однозначных коммуникаций между ведомствами различных уровней и профилей.

Библиографический список

1. Бышков, П. А. Проблемы координации муниципального и государственного контроля (надзора) / П. А. Бышков // Евразийская адвокатура. — 2015. — № 6 (19). — С. 103–105.

[3] Положение о федеральном государственном пожарном надзоре от 12 апреля 2012 г. № 290 / Правительство Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 17. № 27. Ч. III. Ст. 5403.
[4] Публичная кадастровая карта : [сайт] / Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: https://pkk.rosreestr.ru/ (дата обращения: 03.10.2021).

2. Бойко, С. В. Государственный контроль в Российской Федерации / С. В. Бойко, Р. А. Коинов // Colloquium journal. — 2019. — № 15 (39). — С. 9–11.

3. Правовое регулирование государственного контроля / Н. К. Абузярова, Л. Ю. Акимов, Т. В. Ашиткова [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — Москва : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; Анкил, 2012. — 480 с.

4. Семенов, С. В. О совершенствовании правового регулирования системы государственного и муниципального контроля в России / С. В. Семенов, А. В. Чаплинский // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2014. — № 4. — С. 118–135.

5. Шугрина, Е. С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации: оценка предлагаемых изменений / Е. С. Шугрина, Р. В. Петухов, И. Е. Кабанова // Юридическое образование и наука. — 2018. — № 3. — С. 3–10.

6. Макаркин, С. В. Государственный пожарный надзор в период изменения социально-политической и экономической системы России / С. В. Макаркин, В. Е. Иванов // Пожарная безопасность. — 2011. — № 6. — С. 2–8.

7. Троценко, А. А. Проблемы и перспективы профилактической работы по безопасности жизнедеятельности государственного пожарного надзора на территории Мурманской области / А. А. Троценко, И. И. Коновалова, И. П. Курляндская // Международный научно-исследовательский журнал. — 2018. — № 2 (68). — С. 72–75. — (Социологические науки).

Поступила в редакцию 08.10.2021
Поступила после рецензирования 26.10.2021
Принята к публикации 26.10.2021

Об авторах:

Мордвиненко Сергей Евгеньевич, начальник ОНДиПР г. Ростова-на-Дону Главного управления МЧС России по РО (344002, РФ, г. Ростов-на-Дону, ул. Города Волос, 11).

Пикуш Денис Сергеевич, старший научный сотрудник УНК ОНД Академии ГПС МЧС России (129366, РФ, г. Москва, ул. Бориса Галушкина, 4).

Ершов Александр Владимирович, начальник УНК ОНД Академии ГПС МЧС России (129366, РФ, г. Москва, ул. Бориса Галушкина, 4).